

指定管理者制度に関する今後の問題について

The future problems regarding the specified managers of public facilities systems

森 口 佳 樹
Moriguchi, Yoshiki

ABSTRACT

Alternative consideration is needed regarding the specified manager's specification of public facilities in the future (from the next time). That is to say, it is necessary to judge right or wrong of the specified manager system introductions by each public facility to the first. Secondly, the specified manager selection procedure should be made transparent. In this article, a necessary matter of consideration is examined for that, especially concerning the latter.

I はじめに

地方自治法 244 条以下において「公の施設」として、地方公共団体により住民の利用に供することを目的とした施設に関する、いわゆる「指定管理者」制度が、平成 15 年の地方自治法改正により導入され早 3 年以上を経過した。法の⁽¹⁾予定している猶予期間（平成 18 年 9 月 1 日）を経過した現状においては、これまでの管理委託制度による運営はもはや存在せず、公の施設に関しては、地方公共団体による直営かあるいは指定管理者による運営かに整理されている。年度替りの制約によって平成 17 年度中に多くの指定を行った地方公共団体の現状においては、対応しなければならない指定管理者の選定・指定行為が完了して、

(1) 公の施設に関する法制度の歴史や制度面の全般的問題について、稲葉馨「公の施設法制と指定管理者制度」（法学 67 巻 5 号 2004 年）39 頁以下、成田・3 頁以下参照。また、指定管理者制度の前身であった公の施設管理制度との相互比較について、官民・45 頁以下、三野 1・21 ページ以下が参考になる。

表面上「落ち着いて」いる状態であるようにも見える。

しかしながら、指定管理者の指定期間は、公の施設の性質により差異はあるが、3年から5年程度が予定されているのが大半で、最初の指定が終了した後、直ちにモニタリングを開始しておかなければ次回の指定に際し、現在の指定管理者をいかに評価するのかについて問題を生ずることとなる。今後、二回目以降の指定に際しての評価方法は、最初の指定による場合とは異なってくる、あるいは、異なっていなければならないことも考えられる。

また、今回の制度導入に際して問題となった、いわゆる外郭団体に対する特命指定は、法により明示的に禁止されていないが、次回以降の指定に際してはよほどの必要性が認容されない限りは許容されないと考えられ、この点に関する問題も次回の指定までに解決しておかなければならない喫緊の課題として潜在していることは間違いのないと思われる⁽³⁾。

さらに、根源的問題として、たとえば、図書館や社会教育関係の施設のような、広義における教育を担う公の施設を指定管理者制度に委ねることが、一定の場合を除き個別法により禁止されていないとしても、当該地方公共団体の状況において適切であったのかという問題が、大前提として論じられなければならない⁽⁴⁾。地方自治法においても、「目的を効果的に達成するために必要があると認めるとき」に指定管理者による管理を選択しうる旨の規定となっている（地方自治法244条の2第3項）。

このような諸般の問題が指摘されている現状において、この小稿においては、指定管理者に関する問題につき、いくつかの論点を挙げて問題点・留意点を提

(2) もっとも指定期間についてはまちまちであって、横浜市立港湾病院の場合は、30年間という長期間の指定となっている。出井1・44頁参照。なお、この病院の指定に関する論稿として、城博俊「横浜市立港湾病院の公設民営化」地方自治職員研修2004年9月（通巻517）号29頁以下参照。

(3) 出井1・42頁、官民・32頁以下参照。

(4) 本稿においては到底検討し得ない課題である、公立の文化施設に関する指摘については、小林において、理論面、実務面の双方について、有益な示唆を与えてくれる。また、同様の論点に関する研究として、中川幾郎・松本茂章編著『指定管理者は今どうなっているか』（2007年 水曜社）も参照。

(5)
起したい。

Ⅱ 指定管理者の評価問題について

本制度の導入に際しては、その指定行為の公正性を担保する観点から、手続的公正性が特に求められた。特命指定の場合を除いた多くの公募による指定管理候補者の選定に際しては、地方公共団体の関係部局の職員のみならず外部の有識者等との選定委員会を構成し、施設の見学・視察等を前提として、さらに事前提出資料やプレゼンテーションの結果を評価し、必ずしも金銭面のみにこだわることなく総合的に評価して、指定管理候補者の選定がなされてきた例が多いと思われる。

このような手続自体には、必ずしも問題があるとはいえない。もっとも、外部委員が、当該施設の性質に関する理解が十分でなく、またはその専門性から一定の観点を過度に評価する事態が発生することも予期される。これらの点に関しては、前者の場合は、外部委員を選定する地方公共団体の側に問題があったわけで、今後はそのような事態を発生させないように委員の選定に際し留意しなければならないのは当然であるし、後者の場合は、専門性の突出も多くの委員による総合評価により、その個性の突出が緩和されることが予定され、逆に専門性が発揮されないことも問題であるから、各分野の専門性を確保する委員を選定することにより選定委員会が構成されていれば問題を生じることはないと考えられる。

最初に行われた公募による指定管理者の選定に当たっては、公募という性質上と最初の選定ということから、当然に、「これまでの実績」の評価は表面的には存在してこなかったはずである。これまで管理委託を受けていた団体がある

(5) 指定管理者制度の事例紹介については枚挙に暇がなく、常に最新情報が提供されている状況にあるので、さしあたりとして、出井 1・95 頁以下、地方自治職員研修 2004 年 9 月（通巻 517）号・特集「指定管理者制度とアウトソーシング」、同 2005 年 11 月（通巻 534）号・特集「動き始めた指定管理者制度」等で、その他として本稿の参考文献の諸所に見出すことができる。なお、トラブル事例に関する紹介として、出井 2・1 頁、出井 3・67 頁以下参照。

場合にも公募方式を採用した際に、事実上これまでの委託実績を評価することがあったことは否定できないと考えられるが、評価項目としてあげられているとしても全体の中で高いウェイトを占めるものではなかったと考えられる。

しかし、今後、公の施設の性質により相違があるが当然に予定される、指定期間満了に際しての指定管理者の次回以降の公募における評価に際しては、仮にこれまでの指定管理者が応募してきた場合に、これまでの実績を評価するの可否か、また、評価するとしてもどの程度、どのような評価方式によりおこなうのかという問題等が発生する。以下では、これらの点を検討する。

(1) 従前の実績の評価の必要性和その程度

これまでの実績を評価項目として採用するか否か、採用するとしてどの程度の重要度により評価するのかは重要な問題となりうる。いうまでもなく、これまでの実績を過度に高く評価すれば、新規参入が過度に困難になるし、逆に、常に新規参入とまったく同じ立場におかれるとすれば、これまでの指定管理者における活動実績がまったく反映されず、継続的に指定を受けたいと考える指定管理者にとって見れば、今後の指定の継続に対するインセンティブがまったく⁽⁶⁾ないこととなり、適切ではないと考えられるからである。

初回の指定管理者の指定に際しても、指定管理者の事業体自体の安定性は一定程度評価対象とされてきたのが通例と考えられる。もっとも指定管理者の対象となりうるのが、地方自治法の規定上、個人以外のいかなる主体であっても可能であり、このような制度趣旨からすれば、指定管理者の事業体の規模等を過度に評価対象として取り上げることには問題があろうが、公の施設の安定的管理を委ねるという評価の観点からすれば、一定の範囲ならば許されと考えられる。今後は、実績に関しても、後述のような公正な評価手続により、一定の実績を上げていると認められた場合は、プラス面に評価をする必要がある。

(6) 基本的姿勢として、官民・179頁、三野2・179頁以下、また、東京都における運用指針準則例として、官民・90頁以下参照。

問題はその評価の程度であるが、あくまで事業体の安定性・信頼性の評価の範囲内程度に収める必要があると考えられる。したがって、その評価項目のうちに、事業体の実績項目を含めることが妥当ではないかと考える⁽⁷⁾。

むしろ問題となるのは、以下に述べる評価主体・観点等の問題である。評価が正当であって初めてその点の考慮が生かされることとなるからである。

（２）評価主体の留意点

評価については、どのような主体が、どのような観点に基づき行うのかという論点がもっとも重要になる。評価主体で見れば、指定する地方公共団体、指定を受ける指定管理者あるいは当該施設の利用者それぞれによって評価が異なっているのは当然である。評価観点で見れば、委託金額、施設の管理内容あるいは利用者による満足度等、諸般の観点が存在することはいうまでもない。

公の施設との継続的關係という点からすれば、公の施設を指定管理者に担当させるにふさわしいとして権限に基づき判断し、当該指定管理者を選定した（議会の議決を前提として）地方公共団体の担当部局と、当該施設の一定程度の継続的利用者が、評価主体として最もふさわしいと考えられる。さらに補助的役割を担うものとして、利用者ではない外部の第三者もあげられる。指定対象となっている公の施設との適切な「距離」を保持した上で評価することには意義が認められるからである。

しかし、第一義に考えられるべきは、従前からの利用者による満足評価度であろう。地方自治法の規定からみても、公の施設の利用に関する権利は、実体法上・訴訟法上重視されており、その点から考察しても、利用者による満足度は重視されなければならない⁽⁸⁾。しかし実際には、利用者満足度を把握しようとする場合に施設の性質の差異により困難が伴うことが予想される。たとえば、自動車や自転車の駐車・駐輪場の利用満足度は容易に獲得できても、文化施設の場合等では、開催される講座に関する利用者の感性に左右される点が大きい。特に、文

（７）留意点として、出井２・238頁以下参照。

化教育施設や社会教育施設の場合には、ごく一部の利用者にしかな歓迎されないような講座等であっても、全体として考えた場合に開催することが要請されるからである。これまでも議論になっているが、図書館が書籍を整備・配架する場合に、ベストセラーを多数揃えることにより貸出率を向上させるのが重要なのか、個人レベルでは購入できない高価な書籍であるが内容が優れているため図書館として購入することが重要なのかは、その程度の問題もあろうが、つとに問題となってきた論点である⁽⁹⁾。

このような点を考慮すれば、利用者の意見を手続的には反映させることが望ましいが、過度にその意見に拘束されることも別途の問題を発生することが予想される。したがって具体的には、指定管理者の対象となる公の施設の継続的利用者と公募による周辺住民（範囲については、利用関係の程度によることが望ましいが、現実には当該地方公共団体の広義の住民とせざるを得ないのではないか）による、現在の指定管理者による公の施設の管理に関する評価を行い、かつ、その代表者が、新たな指定管理者の選定に参画することも考えられてよいと思量される。ただし、その代表者は、個人の見解ではなく、利用者による評価を代表する趣旨で活動する必要がある。

次に、評価主体としては第二義とならざるを得ないが当然に重要な役割を占めなければならないのは、指定管理者制度の採用を選択し、一定の主体を指定した地方公共団体の担当部局である。そもそも、従前の管理委託制度を採用していた場合でも直営方式であった場合でも、当該施設の最終的な責任を住民・利用者に対して負っていたのは地方公共団体であるから、今後の新たな指定管理

✓(8) たとえば、地方自治法 244 条においては、公の施設の利用拒否に際して、正当事由の存在（同条 2 項）や、不当な差別的取扱いの禁止（同条 3 項）の要件を定め、また、同法 244 条の 4 においては、利用拒否に対する不服申立てに関して、都道府県知事による処分については総務大臣に対して、市町村長による処分については都道府県知事に対して、審査請求ができる旨の規定を設け（同条 1 項）、かつ異議申立てや審査請求への決定に際しては、議会への諮問が必要とされている（同条 4 項）。

(9) このような論点については、全般的には小林参照。また、青田テル子「自治体の芸術文化振興の法的位置づけの序論的整理」（高田敏先生古稀記念『法治国家の展開と現代的構成』2006 年 法律文化社 114 頁以下）、成田・42 頁以下も参照。

者の指定に際しても、地方公共団体の担当者による評価は重視される必要がある。

この点に関し、2点を指摘しておきたい。

第1に、現在の指定管理者との「距離」の確保の問題である。当然のことながら、これまでの指定管理者の指定については、法文上は「指定」という行政処分による一回性の行為であるとされている。しかし実際は、講学上は行政行為の附款として理解されるのであろうが、諸般の「協定」の締結やその後の「監督」により、指定管理者との一定の継続的關係が発生することは当然の事象である。このようなことから考察すれば、指定管理者の担当部局は、ある程度は、公平な判断ができない状態に必然的に陥ることも考えられる。したがって、評価主体としては、指定管理者の担当部局の直近上級行政部局等の、ある程度中立的な判断が可能な主体も関与することが望ましいと考えられる。

第2に、今後の地方公共団体の担当部局による評価能力の問題である。これは、単なる施設管理とは異なる、たとえば社会教育関係等の施設に該当する指摘である。指定管理者制度を導入する以前には、地方公共団体においても事務事業実施のノウハウが職員より形成されていたとしても、指定管理者による運営に委ねられた後に一定の期間が経過し、職員による評価が当該期間の経過により不可能になる場合が想定される。単純なコスト面からのみ考察すれば、指定管理者制度の導入は、多くの場合、経費節減に役立つとされているが、指定管理者制度を継続的に全体として考察した場合、このようなノウハウの評価に関するコストが考慮されていないのではないかと考えられる。

いずれにしても、指定期間の経過による指定管理者の見直しが必要となってくるので、今後は地方公共団体の担当部局の評価能力の確保が、時間を経過するにつれてますます今後重要になってくる。地方公共団体による適正な評価がなければ、単なる丸投げに帰すことになるからである。自らが管理・運営していない（将来的には、した経験のない状態になるであろうが）公の施設の管理をどのように評価するのかという問題を、地方公共団体の担当部局は、今後必然的

に背負わなければならないこととなる。

これに関連して、指定に際しての識見者による評価について留意する必要がある。評価にあたる担当部局の職員は人事異動等により交代しても、地域における識見者は地域に根付いている大学教員や地域の有識家であることが多いので、そのような評価者の重複評価の禁止かつ縁故関係者の排除に留意する必要がある。

(3) 評価観点の問題

そもそも、この制度の導入が、公の施設の管理経費の縮減を目途の一つとすることから、金銭面、すなわち、指定管理者による管理経費の従前に比較しての節減が一定の評価の対象となっていたことは間違いがない⁽¹⁰⁾。ただ、公の施設の対象となる施設の相違により、その評価には相違がなければならない。すでに述べたように、単なる施設管理と一定の教育を担う施設とでは、金銭面で解消されない問題が発生して当然だからである。もっとも、指定管理者選定の際の評価に関して、そのような「ノウハウ」の評価には、評価者の側の評価能力が必要となる。また、利用者による評価の観点も重要となる。

現実的な問題として、公の施設の管理経費（事業費）は地方公共団体であっても指定管理者であっても大差がなく、人件費の差異のみが顕在化していると指摘も見られる。そうであれば、「安価な下請け」でしかないものであり、問題であるといえよう。

(4) 利用者による評価の留意点

公の施設が住民の利用に供されることを目的としている以上、その利用者による評価が指定管理者の評価に最も重要な要素のひとつとなることは間違いがない。しかし、教育関係施設の場合には、その利用者による評価と施設管理者による評価が、その施設の供用目的の理解の差異により顕在化することは容易に理

(10) 三野 1・141 頁以下参照。

解⁽¹¹⁾できる。

たとえば、先述のように図書館の蔵書の利用率を単純に上昇させることを目的とするならば、ベストセラーを多数蔵書として供用し、あるいは人気雑誌を多種類購入して、貸出率を上昇させる方法がある。しかし、公立図書館との機能としては、そのような形態での利用率の上昇が必ずしも望ましいものではない。このような観点からすれば、施設の設置目的とその目的に即した利用という観点からの評価が必要となってくる。この両者を明確に区分することなく評価すれば、その評価自体が無意味と化してしまうであろう。

たとえば、図書館に関して、当該地方公共団体の方針として、住民等の利用率の向上を第一義とするならば、その点を情報公開により明確にし、その方針に従った蔵書の整備計画を推進し、その観点から評価がされるべきである。また、社会・生涯教育施設としての機能を第一義にするならば、利用率の向上ではない、図書館の実質的利用者（講座への参加者数等）も指標とする必要があろう⁽¹²⁾。

Ⅲ 指定管理の担い手の問題について

上述のとおり、指定管理の担い手としては、地方自治法上、個人以外の組織・団体であれば、すべて可能であるとされている。このような法の姿勢からすれば、多様な担い手が指定管理者に指定されることが予定されていることと、その反面、今回の地方自治法改正前、公の施設の管理委託を担うことのできる法人の性質・資格の制約から多く設立されてきた外郭団体の今後の処遇をどのように考えればよいのかという問題が喫緊の課題として存在する。これらの相矛盾する課題に唯一の解答は見出せないであろうが、留意点について指摘しておくこととしたい。

(11) 成田・42 頁以下参照。

(12) 施設の利用者も関係する可能性があるが、第三者による評価を導入しようとする横浜市の事例紹介について、奥津茂樹「指定管理者の第三者評価」（ガバナンス 2007 年 2 月号）116 頁以下。なお同論文によれば、評価員となるための研修と一定成績の獲得というハードルを設けている。評価の厳密性・正確性確保の観点からは興味深い取り組みであると考えられる。

(1) 地域活性化の観点

今後の地方行政運営における官民の協働という観点と、上述のように個人以外のどのような主体であっても指定管理者として指定されうることから、地域活性化の観点から地域活動の担い手を指定管理者として指定することも考えられる。現に、住民により組織された団体が指定管理者として活動している例もある。もっとも、地域における活動を担っているという事実のみで指定管理者に指定することには問題がある。したがって、地方公共団体における活動実績、指定管理者の主体の構成員の当該地方公共団体住民の構成割合等をどのように評価するのが課題となる。私見としては、補完性の原則の観点から、地域住民で担えることはできる限り地域住民により担ってもらうことが理想であると考ええる。したがって、評価において一定の割合を地域活性化の観点に配点することにも、当該地方公共団体においてコンセンサスが得られている限り問題がないと考える。

(2) 癒着防止の観点

現在の指定管理者の指定において危惧されてきたのが、首長や議員等との関係への無配慮の問題である。公の施設の管理委託に関しては、地方自治法上の規定により、関係者との隔離が図られてきたが、指定管理者制度の導入にあたってはそのような配慮はなされなかった。指定管理者への指定に際しては議会の議決が必要となってくることから、当然に癒着の危険性のある指定管理候補者は排除される、あるいは癒着の危険性よりも当該指定管理者の能力に他者をもっては代えがたい点を議会がとくに容認した場合には、当該地方公共団体の意思決定として容認されるべきという判断が働いたと考えられよう。⁽¹³⁾

しかし、諸般の問題点が指摘されている地方公共団体も存在しているので、必要があれば、個々の地方公共団体の判断により、条例において一定の関係者の排

(13) 三野 1・27 頁、同 2・181 頁以下、また、問題となった事例紹介として、出井 2・94 頁以下参照。

除規定と特定の場合の例外規定を設けるべきであろう。

（３）地域マネジメントと住民との協働の観点

（１）でも述べたように、補完性原則の観点からは、地域の事務を地域住民が自ら担うことが理想的であることはいうまでもない。ただ、地域性の観点からすれば、そのような担い手をどのように養成するのかが課題となる。たとえば、審議会等の委員会の委員を公募してもまったく応募者がいないような地方公共団体も存在する。したがって、地域マネジメントの観点からすれば、そのような地域社会運営の担い手の養成自体が課題となっている。

おりしも「団塊の世代」の大量退職により、会社社会からリタイアした、現在では「退職者」＝「年金生活者・ご隠居」として処遇するにはあまりにも元気過ぎる壮年期の人々が地域社会に帰ってくることとなる。地方公共団体が、これらの人々に働きかけることにより、新たな「地域社会の担い手」を育成することも考えるべきではないだろうか。

（４）外郭団体等の問題

難問として残るのが、外郭団体の今後の処遇の問題である。上述したように、かつて、公の施設の管理委託を担当できる法人の資格に制限があったために、管理委託の目的で外郭団体や第三セクターが設立された例が多い（平成３年の地方自治法改正による）。当該団体は、施設の管理委託を中心的目的として設立されているため、団体としての「体力」には問題があることはいうまでもない。ところが、指定管理者制度の導入により、純粋な民間団体等との競合に直面しなければならなくなったものである。

今回の法期限の到来までに、一定の猶予期間があったが、その期間によっては対応できなかったのか、今回の指定管理者の選定に際しては、いわゆる特命指定として、指定管理者を公募することなく従来の外郭団体を指定管理者として指定している地方公共団体も多数に上っている。

このような対応が、今後も一律に認められうるのか、住民等の理解が得られるのかが問題となりうる。私見としては、地方公共団体それぞれの姿勢を明確化できれば足りる問題であると解する。すなわち、これまでの外郭団体において、他者に代えることのできない実績が蓄積されていることを説明しうるならば、特命指定でも問題がないと考える。議会において、説明責任を貫徹することにより正当性を確保できるであろう。もっとも、そのような場合でも、その証明手段として、公募により担い手を募った上で、候補者間の優劣を、通常の手続により判断するほうが望ましいであろう。

しかし、いわゆる「実績」の評価については、一定の留保が必要である。上述のように、公の施設は種々雑多であり、ノウハウの必要性の程度についても相違がある。よって、一般的に言えば、駐車場等の、まさに「管理」を担う場合のノウハウの程度の比較的低いが、図書館等の社会教育施設の場合のノウハウの程度の評価は比較的高いと判断できよう。ただし、その差異は相対的であり、地方公共団体の実態により差異があるから、その切り分けの判断は、当該地方公共団体の判断にゆだねられなければならない。説明責任の観点から、地方公共団体の住民から見て、問題のない判断であれば、それぞれの団体の判断として尊重されなければならない。

IV おわりに

平成18年9月に法期限を迎えたことから、平成17年度後半に集中して、指定管理者制度が導入され、担い手の指定が行われたように思われる。その際に、地方自治法244条の規定「公に施設の目的を効果的に達成する」という要素が十分に検討されたのかがよく見えてこないのが現状である。むしろ「バスに乗り遅れない」ことだけのみを重視して指定管理者制度を選択し導入した地方公共団体も多かったのではないだろうか。このような地方公共団体においては、今回の指定管理者の期間更新前に、前提となる制度選択の是非の判断に際して、この要件を十分に検討する必要がある。その結果として、地方公共団体による

直営に戻すこともありうる選択であると思われる。

また、地方公共団体の実情が紹介されるにあたり、指定管理者として指定されなかった応募者に対する法的救済に差異があることも明らかになってきている。指定行為は行政処分であるから、指定されなかった候補者はこの指定処分の取消訴訟等を提起する可能性がある。今後、評価方法が厳格化することやこれまでの運営主体が継続的に指定されることにより、法的紛争が頻発することもある⁽¹⁴⁾ので、このような観点についての法整備も必要となると思われる。

参考文献一覧（略称として掲記分）

出井信夫編著（引用・出井 1）『指定管理者制度』2005 年 学陽書房。

出井信夫・吉原康和（引用・出井 2）『最新事例 指定管理者制度の現場』2006 年 学陽書房。

出井信夫編著（引用・出井 3）『新しい公共経営の実践』2006 年 地方自治職員研修・臨時増刊 83。

官民連携プロジェクト研究会編著（引用・官民）『実践・指定管理者制度 公募と応募の争点』2006 年 ギョウセイ。

小林真理編著（引用・小林）『指定管理者制度 文化的公共性を支えるのは誰か』2006 年 時事通信社

成田頼明監修（引用・成田）『指定管理者のすべて 制度詳解と実務の手引き』2005 年 第一法規。

三野靖（引用・三野 1）『指定管理者制度 自治体施設を条例で変える』2005 年 公人社。

三野靖（引用・三野 2）「公共施設と住民の自治」（辻山幸宣編『新しい自治のしくみづくり』2006 年 ギョウセイ）177 頁以下。

(14) 指定管理者の選定手続の透明性の確保や不指定理由の開示などの説明責任の貫徹は最低限の要請となる。さらに、結果の公表や不指定の通知のみならず、不指定（性格には、候補者として選定されなかった）処分という形態を採用すれば、直ちに取消訴訟等の提起も可能となる。参照、京都市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例 4 条 2 項参照。